

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ МІЛІЦІЇ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ ОСОБЛИВОГО ПРИЗНАЧЕННЯ

МОШЕНСЬКА Вікторія Олександрівна - здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

УДК 342.951:351.749

*В статті виконаний аналіз правового регулювання організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, определена его суть и место в нем административного законодательства, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования статуса данных специальных подразделений милиции.*

**Ключові слова:** *правове регулювання, законодавство, організація та діяльність, підрозділи міліції особливого призначення, МВС України.*

### Постановка проблеми

Правове регулювання діяльності органів внутрішніх справ є не тільки об'єктивною вимогою сучасної правової соціальної демократичної держави, але й виступає ключовою та невід'ємною складовою організації їх функціонування, від якої безпосередньо залежить належне виконання правоохоронних завдань і дотримання у правоохоронній діяльності прав громадян. Разом із тим на сьогодні адміністративне законодавство у сфері організації та діяльності спеціальних підрозділів міліції і, зокрема, підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення все ще залишається досить несистемним і фрагментарним, наприклад, не передбачаючи розгорнутого правового визначення їх компетенції, форм і порядку діяльності, засад взаємодії, статусу співробітників тощо. А відтак, у контексті вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності підрозділів міліції громадської

безпеки особливого призначення й вбачаються актуальними питання її нормативно-правового забезпечення.

### Аналіз останніх досліджень і публікацій

Зазначимо, що проблематика правового регулювання діяльності спеціальних підрозділів міліції в Україні раніше вже висвітлювалась у дослідженнях таких вчених, як С.А. Буткевич, А.П. Головін, О.С. Доценко, В.І. Ратушняк, В.М. Цикалевич, С.О. Шатрава та інші.

### Невирішені раніше проблеми

У той же час дані наукові роботи здебільшого лише побічно розкривають окремі аспекти нормативно-правових засад діяльності спеціальних підрозділів міліції, не приділяючи при цьому достатньої уваги характеристиці сучасного стану адміністративно-правового забезпечення діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в актуальних умовах організації органів внутрішніх справ і забезпечення громадського порядку і безпеки в Україні.

### Мета

Саме тому метою нашої роботи є аналіз правового регулювання організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, визначення його сутності та місця у ньому адміністративного законодавства, а також обґрунтування пріо-

ритетних напрямків вдосконалення статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

#### **Виклад основного матеріалу**

Передусім відмітимо, що правове регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення являє собою здійснення з метою ефективного забезпечення громадського порядку, проведення спеціальних операцій і протидії злочинності за допомогою юридичних норм та інших правових засобів упорядкування, закріплення, охорони і розвитку відносин у сфері організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. При цьому, нормативно-правові засади їх діяльності становлять цілісну систему законодавчих і підзаконних правових норм, що комплексно регламентують організацію та діяльність цих спеціальних підрозділів міліції, реалізацію покладених на них правоохоронних завдань і функцій.

Для діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, втім як і будь-яких інших правоохоронних органів чи підрозділів, основоположне, засадниче значення має конституційне регулювання. Зазначимо, що норми Конституції України від 28.06.1996 р. [1] насамперед закріплюють основні права і свободи людини і громадянина, їх гарантії, засади охорони й захисту. До завдань підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення профільним Положенням від 08.05.2014 р. № 447 [2] прямо віднесено забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав, свобод і законних інтересів. Таким чином, права громадян (у тому числі конституційні) визначають зміст і спрямованість практичної правоохоронної діяльності даних спеціальних підрозділів міліції, які мають не тільки охороняти і захищати права громадян, але й одночасно не допускати їх порушення з боку своїх співробітників.

Конституційне законодавство також встановлює вихідні засади організації та діяльності органів державної влади, що відповідно стосуються й підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Так, діяльність останніх має бути підпо-

рядкована принципу верховенства права (ст.8 Конституції України), здійснюватись лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч.2 ст.6, ст.19 Конституції України) тощо. Значення Конституції України виявляється й у тому, що її норми є підґрунтям для подальшого більш змістовного законодавчого і підзаконного (зокрема адміністративно-правового) регулювання статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Хоча в рамках нашого дослідження й маємо зауважити конституційну невизначеність статусу органів внутрішніх справ України, що негативним чином позначається на повноті, узгодженості і послідовності правового регулювання діяльності міліції та її спеціальних підрозділів.

Інформаційно-правові норми (Закони України «Про інформацію» від 02.10.1992 р. № 2657-XII, «Про державну таємницю» від 21.01.1994 р. № 3855-XII, «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 р. № 2939-VI та інші) стосуються питань одержання, використання, поширення і зберігання інформації з приводу діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення. Важливість встановлення і дотримання спеціального режиму доступу до інформації про діяльність спецпідрозділів міліції зумовлюється підвищеною складністю, небезпечністю і оперативністю їх діяльності, що нерідко має негласний характер. До речі, як на нас, за своєю сутністю, предметом і методами інформаційно-правове регулювання цілком може розглядатись як складова єдиного адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення або хоча б у його контексті.

Підкреслимо, що провідну роль у правовому регулюванні організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення відіграє саме адміністративне законодавство. Головною мірою це пов'язано з правовою природою як самих спеціальних підрозділів міліції, так і здійснюваної ними державно-владної правоохоронної діяльності.

За загальним визначенням адміністративно-правові норми регулюють відносини

у сфері державного управління, виконання інститутами публічної влади управлінських, правозабезпечувальних та правоохоронних функцій [3, с.53; 4, с.83]. Означеному прямо відповідає статус підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення як державних правоохоронних формувань у складі органів внутрішніх справ. Останні ж, у свою чергу, є органами державної влади, уповноваженими здійснювати державне управління внутрішніми справами, захист прав громадян, забезпечення правопорядку і законності із застосуванням, за необхідності, державного примусу. При цьому, стосовно підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення цілком можна екстраполювати загальне визначення С.О. Шатравою [5] адміністративно-правових відносин щодо усіх спеціальних підрозділів міліції як «суспільних відносин у сфері громадського порядку» – внутрішньоорганізаційних (всередині підрозділу) і зовнішніх (із повсякденного безпосереднього забезпечення громадського порядку і безпеки). Ключову особливість таких адміністративно-правових відносин вбачаємо у реалізації в них організаційно-управлінських повноважень як мінімум одним з їх учасників.

Отже, своєрідність адміністративно-правового регулювання виявляється у його методах (превалювання імперативного методу) і предметі, який узагальнено складають організаційно-управлінські відносини у сфері організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

Адміністративне законодавство, що регулює діяльність підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, насамперед представлене низкою спеціальних і загальних законодавчих актів, одні з яких безпосередньо розкривають статус міліції та окремі напрямки її діяльності, а інші – визначають лише базові засади організації та функціонування державних органів в Україні. Наприклад, до останніх відноситься Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. № 3206-VI [6], застосування якого сприяє мінімізації корупційний факторів у діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого

призначення й забезпечує раціональне використання їх сил і засобів виключно в суспільних інтересах.

При цьому, профільне законодавче регулювання відносно підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення майже відсутнє, по суті, обмежуючись Законом України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-XII [7]. Він дійсно регламентує такі важливі аспекти організації діяльності міліції як її завдання, принципи, підпорядкованість, обов'язки і права, а також основи правового статусу працівників міліції, умови і межі застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї тощо. Разом із тим на сьогодні даний Закон України є не тільки дещо застарілим (будучи прийнятим одразу після відновлення незалежності України), але й фрагментарним, наприклад, взагалі не виділяючи (втім як і Закон України від 10.01.2002 р. № 2925-III [8]) у структурній організації міліції підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення (як і інші спеціальні підрозділи міліції). Так само й А.П. Головін [9] і О.С. Доценко [10] констатують, що законодавче регулювання (питома вага якого у нормативно-правових засадах діяльності міліції залишається вкрай незначною) поки що не забезпечує вирішення нагальних потреб організації діяльності міліції громадської безпеки та охорони громадського порядку. Безперечно, що законодавча невизначеність місця підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення в системі МВС України і тим більше особливостей їх статусу негативним чином позначається на стабільності організації діяльності цих спеціальних підрозділів міліції, послідовності їх формування, ефективності і законності діяльності.

Саме тому, як на нас, актуалізується прийняття нового Закону України «Про органи внутрішніх справ України», який би серед іншого законодавчо закріплював основи статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, їх завдання та гарантії, засади керівництва, взаємодії і внутрішньої організації. Крім того, у науці також пропонується прийняття Закону України «Про міліцію громадської безпеки

України», який має закріпити компетенцію і організаційну структуру підрозділів міліції громадської безпеки [10, с.120, 174]. Цілком можливим є й прийняття Закону України «Про спеціальні підрозділи міліції України», проте головним у даному разі є не стільки кількість та найменування відповідних законодавчих актів, як повнота і узгодженість регулювання їх нормами адміністративно-правового статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

У контексті законодавчого регулювання статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення також варто означити Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV [11], що визначає суб'єктів, предмет і порядок контролю їх діяльності, і Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України, затверджений Законом України від 22.02.2006 р. № 3460-IV [12]. Забезпечення законності та дисципліни через підконтрольність цих спеціальних підрозділів міліції, справедливе і своєчасне заохочення та застосування стягнень до їх співробітників відіграє важливу роль в організації діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення та належному виконанні їх повноважень. У той же час механізм контролю діяльності органів внутрішніх справ, основи якого були закладені вищезазначеним Законом України від 19.06.2003 р., все ще потребує більшої правової деталізації в частині форм і процедури здійснення контрольних заходів, їх гарантій та наслідків тощо, у тому числі з урахуванням специфіки призначення, способів і методів діяльності спеціальних підрозділів міліції.

Вважаємо, що законодавче врегулювання організації та діяльності органів внутрішніх справ, у тому числі й підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, повинно бути максимально пріоритетним порівняно з підзаконним регулюванням, що пояснюється більшою юридичною силою закону, а також його підвищеною стабільністю, послідовністю і відповідністю суспільним (а не суто відомчим чи приватним) інтересам, зумовленою складною процедурою колегіального прийняття закону парламентом.

Разом із тим зрозуміло, що на законодавчому рівні неможливо і недоцільно врегулювати абсолютно всі аспекти організації та практичного функціонування підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, що зумовлює широке застосування підзаконного регулювання.

З одного боку, підзаконне (зокрема й відомче) регулювання дозволяє більш оперативніше (а отже, більш точно) упорядковувати відносини, що стосуються діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, динамічно реагувати на їх зміни. З іншого ж боку, очевидним недоліком підзаконного регулювання може бути його непослідовність, ситуативність, фрагментарність і недостатня вивіреність. Так чи інакше, наразі підзаконне (насамперед відомче) регулювання діяльності міліції (зокрема і її спеціальних підрозділів), на обґрунтовану думку різних вчених [5; 9; 10], виявляє свою невиправдану надмірність, до того ж характеризується слабкою структурованістю, завищеним значенням правових актів МВС України, деякою невідповідністю законодавчим актам, дублюванням і навіть прогалинами в регулюванні діяльності органів внутрішніх справ України.

Основу адміністративно-правового регулювання статусу підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення насамперед складає відомче регулювання Міністерства внутрішніх справ України, зокрема це Накази МВС України від 28.02.2014 р. № 153 [13] і від 14.07.2014 р. № 665 [14]. Ними у структурі підрозділів міліції громадської безпеки замість ліквідованих спецпідрозділів міліції «Беркут» й було передбачено формування нових спеціальних підрозділів міліції, визначено примірну структуру спеціального полку, батальйону і роти міліції, які згодом вже безпосередньо реорганізовувались у підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення.

Провідне ж місце у підзаконному регулюванні займає затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 08.05.2014 р. № 447 [2] Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення, яке закріплює їх підпорядкованість, принципи, завдання та

обов'язки (що між іншим стосуються прав громадян), а також обов'язки та права командира підрозділу. У той же час до недоліків даного Положення можна віднести невизначеність мети, засад комплектування і взаємодії даних спецпідрозділів міліції, нечіткість і дублювання їх завдань і обов'язків, врегулювання різними правовими актами компетенції і організаційно-штатної структури тощо. У значній мірі це зумовлюється тим, що Положення від 08.05.2014 р. не є оригінальним, а майже повністю відтворює Положення про (нині вже ліквідований) спеціальний підрозділ міліції «Беркут» (затверджене Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 24.10.2013 р. № 1011). Такий підхід до адміністративно-правового забезпечення розглядається нами як формальний, поверховий і недостатньо ефективний для формування якісно нових підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, забезпечення вищого рівня їх професійності, виконання завдань і дотримання законності.

Підкреслимо, що адміністративно-правове регулювання статусу, компетенції, внутрішньої організації, засад керівництва та інших ключових аспектів організації діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення має здійснюватись комплексно і на законодавчому (а не суто лише на відомчому) рівні. Тут можна погодитись і з А.П. Головіним [9], який констатує необхідність пошуку надійного балансу між законом і підзаконним актом для уникнення юридичних колізій в адміністративно-правовому регулюванні діяльності міліції громадської безпеки.

Порядок проходження служби рядовим і начальницьким складом підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення насамперед регулюється загальним Положенням для усіх органів внутрішніх справ, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29.07.1991 р. № 114 (із змінами) [15]. Зокрема, ним закріплюються права, обов'язки, засади відповідальності, порядок просування по службі та звільнення з неї, умови надання відпусток та інші основні елементи статусу працівників міліції, що в цілому спрямовані на забез-

печення законслухняності, підготовленості і вмотивованості особового складу даних спецпідрозділів міліції. Щоправда, очевидно на сьогодні вже існує необхідність напрацювання нового, змістовно більш розгорнутого і узгодженого Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, яке серед іншого враховуватиме й специфіку служби саме у підрозділах міліції громадської безпеки особливого призначення.

Досить важливу роль у практичній діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення з позиції забезпечення її законності та ефективності відіграють Правила застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку, затверджені Постановою Ради Міністрів Української РСР від 27.02.1991 р. № 49 [16]. При цьому, як на нас, з огляду на завдання та методи діяльності даних спеціальних підрозділів міліції цілком конструктивним було б комплексне врегулювання єдиним правовим актом видів, підстав, обмежень і умов застосування ними не тільки спеціальних засобів, але й заходів фізичного впливу, вогнепальної зброї і бойової техніки.

Крім того, підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення у своїй діяльності керуються значною кількістю відомчих актів Міністерства внутрішніх справ України загального характеру, зокрема, такими як Інструкція із заходів безпеки при поводженні з вогнепальною зброєю (Наказ МВС України від 07.09.2011 р. № 657 [17]), Інструкція про порядок переведення органів і підрозділів системи МВС України на посилений варіант оперативно-службової діяльності (Наказ МВС України від 03.12.2012 р. № 1111 [18]) та інші. Однак, маємо зауважити недостатню розвиненість міжвідомчого регулювання діяльності даних спецпідрозділів міліції, яке б у значній мірі сприяло налагодженню конструктивної взаємодії з іншими правоохоронними органами, задіяними у забезпеченні громадського порядку, проведенні спеціальних операцій і боротьбі зі злочинністю.

При цьому, за аналогією з Інструкцією про організацію службової діяльності спеціальних підрозділів міліції охорони «Титан»

(Наказ МВС України від 25.11.2003 р.-№ 1432) вбачається необхідним затвердження подібної Інструкції й відносно підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, яка б чітко і послідовно регламентувала порядок і умови їх конкретних дій, контролю і взаємодії, обов'язки співробітників тощо. У цьому ракурсі можна розглядати нині вже не чинну Інструкцію про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку (Наказ МВС України від 11.05.2010 р. № 170 [19]). Проте очевидно, що Інструкція про організацію службової діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення має стосуватись не тільки їх участі у забезпеченні громадського порядку, але й проведення спеціальних (антитерористичних) операцій.

#### Висновки

Таким чином, правове регулювання діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення направлене на упорядкування, закріплення, охорону і розвиток (насамперед організаційно-управлінських відносин) у сфері їх організації та діяльності з метою ефективного забезпечення громадського порядку, проведення спеціальних операцій і протидії злочинності. Воно представлене значною кількістю нерідко фрагментарних, дублюючих і неузгоджених законодавчих і підзаконних актів, що виявляють свою несистемність, недостатність законодавчого регулювання, превалювання відомчої правотворчості, а також необхідність комплексного законодавчого визначення статусу, засад взаємодії та керівництва, компетенції і організації підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення.

#### Література

1. Конституція України : від 28.06.1996 р., № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про затвердження Положення про підрозділи міліції громадської безпеки особливого призначення : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 08.05.2014

р., № 447 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 37. – Ст. 1006.

3. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

5. Шатрава С. О. Адміністративно-правові засади діяльності спеціальних підрозділів міліції : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Шатрава Сергій Олександрович ; Харківськ. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2007. – 20 с.

6. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України : від 07.04.2011 р., - № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.

7. Про міліцію : Закон України : від 20.12.1990 р., № 565-XII // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

8. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : Закон України : від 10.01.2002 р., № 2925-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 5. – Ст. 161.

9. Головін А. П. Адміністративно-правове регулювання діяльності міліції громадської безпеки : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Головін Анатолій Павлович ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2004. – 217 арк.

10. Доценко О. С. Організація управління міліцією громадської безпеки в сучасних умовах : дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Доценко Олександр Сергійович ; Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2003. – 207 арк.

11. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України : від 19.06.2003 р., № 975-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1440.

12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України : від 22.02.2006 р., № 3460-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.

13. Про створення спеціальних підрозділів міліції ГУМВС, УМВС : Наказ Мі-

---

---

#### АНОТАЦІЯ

*У статті виконано аналіз правового регулювання організації та діяльності підрозділів міліції громадської безпеки особливого призначення, визначено його сутність та місце у ньому адміністративного законодавства, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення статусу даних спеціальних підрозділів міліції.*

---

---

#### SUMMARY

*An attempt of the analysis of legal regulation of the organization and activity of special-purpose subdivisions of public security police is made; also it was determined its essence and place in it administrative legislation, as well as substantiated priority directions of improving the status those special police units.*

ністерства внутрішніх справ України : від 28.02.2014 р., № 153. – К. : МВС України, 2014. – 13 с.

14. Про реорганізацію спеціальних підрозділів міліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 14.07.2014 р., № 665. – К. : МВС України, 2014. – 23 с.

15. Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР : від 29.07.1991 р., № 114 / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>.

16. Про затвердження Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку : Постанова Ради Міністрів Української РСР : від 27.02.1991 р., № 49 // Зібрання постанов Уряду Української РСР. – 1991. – № 3. – Ст. 18.

17. Про затвердження Інструкції із заходів безпеки при поводженні з вогнепальною зброєю : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 07.09.2011 р., № 657 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 78. – Ст. 2887.

18. Про затвердження Інструкції про порядок переведення органів і підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ України на посиленій варіант оперативно-службової діяльності : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 03.12.2012 р., № 1111 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 3. – Ст. 84.

19. Про затвердження Інструкції про дії органів і підрозділів внутрішніх справ щодо організації й забезпечення охорони громадського порядку : Наказ Міністерства внутрішніх справ України : від 11.05.2010 р., № 170. – К. : МВС України, 2010.